

# DIREKTIVA EUROPSKE UNIJE 123/2006. O USLUGAMA – DOSEG I OPRAVDANJA

Prof. dr. sc. Siniša Rodin \*

UDK 7.71(4)EU  
339.923:061.1](4)EU  
Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: prosinac 2008.

*Autor razmatra doseg primjene Direktive o uslugama u kontekstu postojeće prakse Europskog suda vezane za čl. 43., 46. i 49. Ugovora o EZ-u. Ističe da je doseg Direktive uvelike ograničen općim, posebnim i ad hoc ograničenjima, kao i supsidijarnim značajem slobode pružanja usluga. Konačni doseg Direktive bit će nužno određen praksom Europskog suda, tj. konkretizacijom mogućih opravdanja nacionalnih mjera. Pri tome Europski sud ima izbor između dva globalna interpretativna pristupa koje autor naziva progresivno-integrativnim i konstitucionalno-centrifugalnim. U sklopu prvoga navedenog pristupa autor sugerira četiri moguće interpretativne varijante koje u različitoj mjeri promiču regulatorne interese država članica. Izbor između mogućih interpretativnih pristupa odredit će brzinu ostvarivanja integracijskih ciljeva EU formuliranih zaključcima Europskog vijeća iz Lisabona 23. i 24. ožujka 2000. Također, pregovaračka pozicija Republike Hrvatske u području slobode pružanja usluga morat će se odrediti u okvirima mogućih interpretacija Direktive, kako u pregovorima, tako i nakon stupanja u članstvo EU.*

*Ključne riječi: Direktiva o uslugama, opravdanja, doseg, interpretacija.*

## 1. UVOD

Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća br. 123/2006. o uslugama na unutarnjem tržištu<sup>1</sup> potpisana je 12. prosinca 2006. godine u Strassbourgu. Stupila

---

\* Dr. sc. Siniša Rodin, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb; Jean Monnet Chair

<sup>1</sup> Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on Services in the Internal Market.

je na snagu 27. prosinca 2006. godine danom objavljivanja u Službenom listu Europske unije<sup>2</sup> a rok je za njezinu provedbu u nacionalno pravo svih država članica tri godine od dana objavljivanja, tj. 28. prosinca 2009. godine. U vrijeme kada Republika Hrvatska postane članicom Europske unije rok za provedbu direktive će isteći, što znači da prilagodba hrvatskog prava s obvezama propisanim direktivom mora biti dovršena prije ulaska u punopravno članstvo te da će se proces prilagodbe hrvatskog prava događati u isto vrijeme kada svoje pravne sustave budu prilagođivale ostale države članice. Stoga se nadam da će i ovaj članak pridonijeti boljem razumijevanju unutarnjeg tržišta i slobode pružanja usluga kao njegova specifičnog dijela.<sup>3</sup>

Kako ističe Komisija,<sup>4</sup> cilj je Direktive „učiniti pomak u smjeru istinskog unutrašnjeg tržišta uslugama”. Izraz „učiniti pomak” doista dobro odražava bit Direktive koja, uz brojne iznimke, obuhvaća samo jedan dio usluga, dok preostali dio ostaje bilo podvrgnut odredbama Ugovora o EZ-u, posebice nje-

---

<sup>2</sup> OJ L 376 od 27. 12. 2006, str. 36.

<sup>3</sup> O slobodi pružanja usluga među hrvatskim su autorima pisali: N. Bodiroga-Vukobrat / H. Horak, *Sloboda pružanja usluga u pravu EZ, s posebnim osvrtom na turističke vodiče*; Acta turistica, Zagreb, Volume 16 /2004., str. 169. – 199.; N. Bodiroga-Vukobrat / H. Horak, *Sloboda pružanja usluga u kontekstu Bolkensteinove direktive*, u: N. Bodiroga-Vukobrat / S. Barić, (ur.) *Prekogranična i regionalna suradnja*, Pravni fakultet u Rijeci i Zaklada Sveučilišta u Rijeci, 2007., str. 193. – 218.; N. Bodiroga-Vukobrat, / H. Horak, *Freedom to Provide Services in European and Croatian Law*, u: Economic Integrations, Competition and Cooperation/ VI<sup>th</sup> International Conference, Opatija, 19. – 20., travnja 2007. CD-ROM, Rijeka, 2007.; N. Bodiroga-Vukobrat, / H. Horak, *European Social Model, Labour Standards and EU Internal Market Law*, u Rajko Knez (ur.): *Internal Market for Services*, Maribor, 2008., (u tisku); N. Bodiroga-Vukobrat, / H. Horak, *More liberal and economic and less social approach (Impact of the recent ECJ rulings)*, 2008., CYELP, Volume 4. (u tisku); Tatjana Josipović i Siniša Petrović, *Sloboda pružanja usluga i profesionalna odgovornost za štetu*, Informativ, broj 5562 – 5563 od 27. lipnja 2007. na stranici 1.; Siniša Rodin i Iris Goldner, National Report for Croatia, *The New Services Directive of the European Union – Hopes and Expectations from the Angle of a (Further) Completion of the Internal Market*, FIDE XXIII Congress, Linz, 2008., Heribert Feranz Koeck / Margit Maria Karollus (ur.), Beč: Nomos, 2008., str. 19. – 32.; Iris Goldner, *Justifying National Barriers to the Provision of Services: Before and After the Services Directive*, Rajko Knez (ur.): *Internal Market for Services*, Maribor, 2008., (u tisku), Siniša Rodin, *Scope of the Services Directive*, Rajko Knez (ur.): *Internal Market for Services*, Maribor, 2008., (u tisku).

<sup>4</sup> *Handbook on Implementation of the Services Directive*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007., na str. 7.

govih članaka 43. UEZ-a i 49. UEZ-a,<sup>5</sup> bilo posebnim sektorskim direktivama koje pobliže uređuju pojedine usluge kao *lex specialis*.<sup>6</sup>

Direktiva ne predstavlja pokušaj harmonizacije nacionalnog prava u području usluga. Ona je instrument negativne integracije koja tek stvara uvjete za buduću harmonizaciju.<sup>7</sup> Temelji se na dobro utvrđenoj sudskoj praksi Europskog suda razvijenoj u području slobode kretanja usluga. Pri tome pokušava naći ravnotežu između UEZ-a koji u čl. 14.(2.) definira unutrašnje tržište koje se sastoji od područja bez unutarnjih granica u kojemu je osigurana sloboda kretanja usluga te polazi od pretpostavke da je ukidanje barijera za kretanje usluga preko državnih granica ključno za jačanje integracije europskih naroda i promicanje održivoga ekonomskoga i društvenog napretka. Kako stoji u Preambuli Direktive, DoU smatra bitnim osigurati da razvoj usluga pridonosi ispunjenju zadaća propisanih čl. 2. UEU, odnosno, promicanju harmoničnoga, uravnoteženoga i održivoga razvoja ekonomskih aktivnosti, visoku razinu zapošljavanja i socijalne zaštite, jednakost muškaraca i žena, neinflatorni razvoj, visok stupanj kompetitivnosti i konvergencije ekonomskih aktivnosti, visoku razinu zaštite okoliša, podizanje razine životnog standarda i kvalitete života te ekonomsku i socijalnu koheziju i solidarnost između država članica.

Takvi, općenito definirani ciljevi, teško mogu biti ostvareni bilo kakvom regulatornom politikom. Stoga i ne čudi otvorena tekstura DoU koja ne rješava, već stvara preduvjete za rješavanje napetosti koje se pojavljuju u odnosima između pojedinaca i država članica te država članica i Unije. Pri tome se nastoje pomi-

---

<sup>5</sup> Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, ovi članci postati će čl. 49. i čl. 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu UFEU).

<sup>6</sup> Takvi su propisi navedeni u čl. 3. Direktive, a popis nije taksativan. Izričito se navode direktiva 96/71/EC; Uredba (EEC) br. 1408/71; Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities; Direktiva 2005/36/EC.

<sup>7</sup> Kako stoji u sedmoj Uvlaci Preambule, „ova Direktiva uspostavlja opći okvir koji potpomaže široki krug usluga, uzimajući u obzir različite karakteristike svake od pojedinih vrsta aktivnosti ili profesija, te njihov vlastiti sustav regulacije. **Taj okvir se temelji na dinamičnom i selektivnom pristupu koji se sastoji od uklanjanja, što ima prvenstvo, prepreka koje mogu biti uklonjene brzo**, dok se za preostale prepreke pokreće postupak evaluacije, konzultacija i komplementarne harmonizacije specifičnih problema, što će učiniti mogućim postupnu i koordiniranu modernizaciju nacionalnih regulatornih sustava u području aktivnosti usluga, što je od vitalne važnosti za ostvarivanje stvarnog unutarnjeg tržišta usluga do 2010. godine”. Istaknuo S. R.

riti potpuno proturječni ciljevi poput, primjerice, zaštite nacionalnih interesa država članica i visokog stupnja integracije tržišta uslugama ili osiguranja visokih standarda kvalitete usluga i istodobnog uklanjanja nacionalnih barijera.

Direktiva o uslugama, u osnovi, čini sljedeće.

- Razgraničuje opće područje uređenja slobode pružanja usluga na zajedničkom tržištu od posebnih, sektorskih područja.
- Kodificira postojeću praksu Europskog suda kojom se interpretiraju relevantne odredbe Ugovora o Europskoj zajednici.
- Stvara obvezu pojednostavnjenja administrativnih postupaka u području pružanja usluga i nalaže veću transparentnost.
- Propisuje uvjete za uvođenje nacionalnih dopusnica za pružanje usluga (engl. *authorisation schemes*).
- Uvodi crnu listu zabranjenih nacionalnih zahtjeva (propisa) koji ograničavaju slobodu pružanja usluga.
- Propisuje uvjete i metode njihove evaluacije, pod kojima države članice smiju ograničiti slobodu pružanja usluga.
- Uređuje uvjete administrativne suradnje između Unije i država članica u području usluga.

Ovim člankom želio bih razgraničiti doseg primjene Direktive o uslugama od općeg okvira slobode kretanja usluga na unutarnjem tržištu, posebice u odnosu prema čl. 43. i 49. Ugovora o Europskoj zajednici. Nije mi primarni cilj raspravljati o opravdanjima nacionalnih mjera temeljene Direktive, iako se davanje prethodnog odgovora na to pitanje neće moći izbjeći. U drugom dijelu rada izložit ću svoje shvaćanje odnosa Direktive i Ugovora o EZ-u. U trećem dijelu iznijet ću kratak pregled pravnog statusa direktiva općenito u nacionalnom pravu, sugerirajući da se ista načela primjenjuju i na Direktivu o uslugama. Nakon toga nastavit ću raspravom o konceptu „nacionalnih zahtjeva”, kako su uređeni Ugovorom o EZ-u i Direktivom o uslugama. Na tome mjestu osvrnut ću se na široku interpretaciju koju Europski sud daje tom konceptu. U četvrtom ću se dijelu malo detaljnije osvrnuti na problem dosega Direktive te ću pokušati objasniti kako se ona uklapa u opći okvir propisan Ugovorom o EZ-u. U istom dijelu pokušat ću usustaviti granice primjene Direktive. U završnome, petom dijelu, iznijet ću svoje razumijevanje dinamike dosega Direktive i mogućih opravdanja nacionalnih zahtjeva.

## 2. ODNOS DIREKTIVE I UGOVORA O EZ-U

Direktive su izvor sekundarnog prava Europske unije, tj. temelje se na Osnivačkim ugovorima. Iz toga proizlaze najmanje dvije posljedice.

Prvo, one su pravno podređene Osnivačkim ugovorima te ih treba interpretirati i primjenjivati u njihovu kontekstu. Tako se i Direktiva o uslugama treba primjenjivati u skladu s člancima 43. i 49. UEZ-a i njegovim ostalim relevantnim odredbama. Također, ona se treba interpretirati i primjenjivati u skladu s praksom Europskog suda kojom se interpretiraju navedene odredbe Osnivačkih ugovora, na što upućuje čl. 3.(3), kao i brojne točke preambule Direktive.<sup>8</sup>

Drugo, usluge koje nisu u dosegu primjene Direktive o uslugama i dalje su podvrgnute režimu slobode pružanja usluga, tj. slobode poslovnog nastana, kako je propisan Ugovorom o EZ-u. Drugim riječima, pri primjeni Direktive države članice moraju obratiti pozornost, ne samo na samu Direktivu, već i na relevantno primarno pravo i relevantnu praksu Europskog suda.

Ako određena situacija ulazi u područje primjene Direktive, Ugovor o EZ-u i praksa Europskog suda koja ga interpretira, bit će važni za interpretaciju direktive koja im ne smije biti suprotna. Navedeni članak 3.(3) izričito propisuje da države članice imaju obvezu primjenjivati odredbe Direktive u skladu s odredbama Ugovora o EZ-u o slobodi poslovnog nastana i slobodi kretanja usluga.

Ako pak određena situacija ne ulazi u područje primjene Direktive, članci 43. i 49. bit će izravno primjenjivi, što znači da stvaraju subjektivna prava koja su nacionalni sudovi obvezni izravno štiti u svim predmetima o kojima odlučuju u sklopu svoje nadležnosti.<sup>9</sup>

Supstancijalno gledano, mehanizam sudbenog nadzora slobode kretanja usluga, uključujući i slobodu poslovnog nastana, koji uspostavlja UEZ, jest

---

<sup>8</sup> Usp. npr. toč. 41. Direktive koja se poziva na koncept javnog interesa (*public policy*) kako ga je u svojoj praksi definirao Europski sud.

<sup>9</sup> Prema ustaljenoj praksi Europskog suda, čl. 43. i 49. UEZ-a imaju izravan učinak, tj. stvaraju subjektivna prava koja su nacionalni sudovi dužni štiti. Za izravni učinak čl. 43. UEZ-a v. npr. predmet 2/74 *Reyners* [1974] ECR 631, posebno paragrafe 29., 30. i 31., predmet C-57/95 *France v Commission* [1997] ECR I-1627 §20, predmet C-53/95 *Inasti* [1996] ECR I-703 §9, predmet C-143/87 *Stanton* [1988] ECR 3877 §10, predmet C-19/92 *Kraus* [1993] ECR I-1663 §30. Za izravan učinak čl. 49. UEZ-a v. npr. predmet C-13/76 *Donà* [1976] ECR 1333 §20, predmet C-33/74 *Van Binsbergen* [1974] ECR 1299 § 27.

sljedeći. Ako je neka nacionalna mjera, zakon ili drugi propis, u dosegu članka 43., odnosno članka 49. UEZ-a, tada je takva mjera *per se* nezakonita u smislu prava Zajednice. Prema ustaljenom shvaćanju suda, nacionalne mjere bit će u dosegu relevantnih odredaba UEZ-a ako „otežavaju ili čine manje atraktivnim uživanje neke od sloboda”<sup>10</sup> drugim riječima, koje otežavaju pristup tržištu uslugama iz ostalih država članica. Takve mjere država mora opravdati jednim od važnih razloga javnog interesa koje propisuje čl. 46. UEZ-a, a to su javni interes (*public policy*), javna sigurnost (*public security*) i javno zdravlje (*public health*). Sva tri opravdanja Europski sud interpretira restriktivno<sup>11</sup> te ih podvr-gava tzv. Gebhard testu.

Da bi prošle navedeni test, nacionalne mjere moraju se primjenjivati na nediskriminatoran način, što isključuje i indirektnu diskriminaciju (načelo zabrane diskriminacije), moraju biti opravdane imperativnim razlozima od općeg interesa, moraju biti prikladne za ostvarivanje regulatornog cilja čijem ostvarivanju teže (test prikladnosti) te ne smiju biti restriktivnije za tržišne slobode od onoga što je nužno da bi se njihov regulatorni cilj realizirao (test najmanje restriktivne alternative). Pri tome je teret dokaza na državi, koja mora dokazati postojanje imperativnog regulatornog interesa.

Čl. 46. UEZ-a navodi samo tri moguća opravdanja. Nedvojbeno, ona su primjenjiva u slučaju nejednako primjenjivih (izravno diskriminatornih) nacionalnih mjera, odnosno mjera koje se ne primjenjuju jednako na domaće usluge i usluge iz ostalih država članica. Takve su mjere danas iznimno rijetke i države ih uglavnom ne prihvaćaju. Međutim, ako je riječ o nacionalnim mjerama koje su jednako primjenjive na domaće usluge i usluge iz ostalih država članica,<sup>12</sup> tada je Europski sud spreman prihvatiti i širi krug opravdanja.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Engl.: „national measures liable to hinder or make less attractive the exercise of fundamental freedoms guaranteed by the Treaty”. Usp. presudu u predmetu C-55/94 *Gebhard* [1995] ECR I-4165 §39.

<sup>11</sup> Predmet C-224/97 *Ciola* [1999] ECR I-2517 §16, predmet C-288/89 *Mediawet I* [1991] ECR I-4007 § 11, predmet C-352/85 *Bond van Adverteerders* [1988] ECR 2085 §§32-34.

<sup>12</sup> Primjer takvih mjera mogao bi biti i nedavno uvođenje šestomjesečnih i jednogodišnjih vinjeta za upotrebu cestovne infrastrukture u Sloveniji. Iako je ta mjera jednako primjenjiva na domaće i strane državljane, ona ima neproporcionalan učinak na državljane ostalih država članica koji se slovenskom cestovnom infrastrukturom koriste samo jednokratno ili povremeno. Za njih slovenske vinjete, moguće, ograničuju pristup tržištu usluga.

<sup>13</sup> Jedno od takvih opravdanja je i zaštita temeljnih prava. Usp. npr. predmet C-36/02 *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn* (2004) I-9609.

Neke nediskriminatorne mjere nije potrebno opravdavati zbog presumpcije da neznatno ograničuju pristup tržištu. Takve su mjere izvan dosega, kako čl. 43. i 49., tako i Direktive o uslugama, o čemu će biti više riječi u odlomku o dosegu Direktive.

Kako ćemo vidjeti, opisani mehanizam koji je uspostavljen praksom Europskog suda u vezi s čl. 43. i 49. UEZ-a, prihvaća i Direktiva o uslugama te ga kodificira u svojem čl. 16. Ipak, pri tome postoje neke bitne razlike, o čemu će biti govora poslije. U svakom slučaju, u područjima koja su izvan dosega primjenjive Direktive, sustav se i dalje primjenjuje na opisani način. Također, budući da je Direktivu nužno interpretirati u skladu s i u svjetlu Osnivačkih ugovora, norme UEZ-a bit će od interpretativne važnosti i u području primjene Direktive.

### 3. ODNOS DIREKTIVE I NACIONALNOG PRAVA – KONCEPT „NACIONALNIH ZAHTEVA”

#### *a Opće obveze država članica*

Općenito govoreći, učinci Direktive o uslugama ne razlikuju se od učinaka ostalih direktiva, u skladu s praksom Europskog suda.<sup>14</sup> Ukratko, treba razlikovati dva vremenska razdoblja – razdoblje prije isteka roka za provedbu a nakon stupanja direktive na snagu te razdoblje nakon isteka roka za provedbu.

Tijekom prvog razdoblja, tj. nakon stupanja direktive na snagu, a prije isteka roka za provedbu direktive, države članice ne smiju činiti ništa što bi moglo ugroziti ostvarivanje ciljeva direktive. Ta se obveza odnosi i na nacionalne sudove.<sup>15</sup> Usput napominjem da se slično može reći i za obveze Hrvatske koje je preuzela podnošenjem zahtjeva za članstvo u Europskoj uniji i temeljem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Nakon isteka roka za provedbu, bez obzira na to je li država provela direktivu ili ne nacionalni sud mora interpretirati nacionalno pravo, bez obzira na to je li doneseno prije ili nakon direktive te bez obzira na to je li doneseno specifično za provedbu direktive ili ne, u skladu s direktivom.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Za učinke direktiva v. opsežnije u, Rodin i Čapeta (ur.), *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu*, Pravosudna akademija, Zagreb, 2008.

<sup>15</sup> Predmet C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL v Région wallonne* (1997) ECR I-7411, § 45.

<sup>16</sup> Predmet, C-106/89, *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, [1990] ECR I-04135; spojeni predmeti C-397/01 do C-403/01 *Pfeiffer*, [2004] ECR I-08835.

Ako država nije uopće provela direktivu, fizičke i pravne osobe mogu se pozivati na direktivu koja je jasna, bezuvjetna i određena, kao na zaštitu od nacionalnog prava koje im je suprotno, i to u postupcima protiv države. Takva direktiva stvara subjektivno pravo koje su nacionalni sudovi obvezni štiti. Nacionalni sud mora primijeniti direktivu i izuzeti iz primjene normu nacionalnog prava koja joj je suprotna.<sup>17</sup>

Fizičke i pravne osobe mogu ostvarivati subjektivna prava koja se temelje na direktivi, u odnosima protiv države, čak i ako se ta subjektivna prava temelje na pojedinim odredbama direktive koje imaju izravne učinke, dok ostale odredbe direktive iziskuju dodatnu regulaciju.<sup>18</sup> Direktiva stvara subjektivna prava u odnosima između pojedinca i države, čak i kada država djeluje *iure gestionis* te čak i u smislu djelovanja države koje nije utvrđeno propisom, već proizlazi iz prakse njezinih tijela,<sup>19</sup> pri čemu se pojam državnog tijela određuje ekstenzivno i temeljem supstancijalnih kriterija.<sup>20</sup>

Ako država nije provela direktivu ili ako ju je provela, ali je to učinila nepotpuno, pogrešno ili neučinkovito, nacionalni sud mora interpretirati nacionalno pravo u svjetlu teksta i svrhe direktive kako bi ostvario njezine ciljeve. To je potrebno čak i kada direktiva nema izravan učinak, tj. kada ne stvara sama po sebi subjektivna prava koja su nacionalni sudovi obvezni štiti. Država može izabrati oblik i metodu provedbe direktive, ali oni moraju biti djelotvorni i moraju imati učinak koji odvrća od kršenja direktive.<sup>21</sup> Navedena obveza interpretacije nacionalnog prava u skladu s ciljevima direktive odnosi se i na nacionalno pravo koje je već doneseno, odnosno, koje nije doneseno u specifičnu svrhu provedbe direktive.<sup>22</sup> Ta je obveza još jača ako nacionalni sud tvrdi da je postojeće nacionalno pravo već u skladu s direktivom.<sup>23</sup>

Interpretacija nacionalnog prava u skladu s direktivom ima svoje granice. To je zabrana retroaktivnosti i zaštita pravne sigurnosti<sup>24</sup> te zabrana dovođenja

---

<sup>17</sup> Predmet 148/78 *Ratti* [1979] ECR 1629.

<sup>18</sup> Predmet 8/81 *Becker* [1982] ECR 53.

<sup>19</sup> Predmet 152/84 *Marshall* [1986] ECR 723.

<sup>20</sup> Predmet C-188/89 *Foster v. British Gas* [1990] ECR I-03313.

<sup>21</sup> Predmet 14/83 *Von Colson and Kammann* [1984] ECR 1891.

<sup>22</sup> Predmet C-106/89, *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, [1990] ECR I-04135; spojeni predmeti C-397/01 to C-403/01 *Pfeiffer*, [2004] ECR I-08835.

<sup>23</sup> Predmet C-334/92 *Wagner Miret* [1993] ECR I-6911.

<sup>24</sup> Predmet 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen* [1987] ECR 3969.



pojedinaца u teži pravni položaj u kaznenim stvarima.<sup>25</sup> Kad rješava spor između pojedinaca, nacionalni sud obvezan je prilikom primjene odredaba domaćeg prava donesenih radi prijenosa obveza utvrđenih direktivom razmotriti cijeli skup pravila nacionalnoga prava i interpretirati ih što je moguće više u svjetlu teksta i svrhe direktive kako bi postigao rezultat u skladu s ciljem kojemu direktiva teži.<sup>26</sup> Direktive nemaju horizontalni izravni učinak,<sup>27</sup> ali mogu imati incidentalne učinke koji u određenoj mjeri utječu na horizontalne pravne odnose između fizičkih i pravnih osoba.<sup>28</sup> Povrjeda bitnih procesnih uvjeta za donošenje nacionalnih propisa koji ulaze u područje primjene direktive dovodi do njihove nemogućnosti primjene, što također može imati incidentalne učinke u odnosima između fizičkih i pravnih osoba.<sup>29</sup>

*b Koncept „nacionalnih zahtjeva” u smislu UEZ-a i DoU*

Temeljem UEZ-a i Direktive o uslugama, pravo EU ograničava regulatornu autonomiju država članica u zakonodavnoj, administrativnoj i sudbenoj dimenziji. Ključni instrument za razumijevanje mehanizma ograničavanja država članica predstavlja koncept nacionalnih „zahtjeva” (engl. *requirement*). Nacionalni zahtjevi, zapravo nacionalne mjere koje uređuju široki spektar društvenih odnosa, dopušteni su samo ako odgovaraju uvjetima koje postavlja pravo EU. Pojam *zahtjeva* koji rabi DoU izveden iz prakse Europskog suda i nije vezan isključivo za DoU, već se odnosi kako na DoU, tako i na sve situacije u kojima se primjenjuju odredbe UEZ-a o slobodi kretanja usluga. Čl. 4.(7.) DoU kodificira postojeću praksu Europskog suda na sljedeći način.

„Zahtjev” označava svaku obvezu, zabranu, uvjet ili ograničenje propisano zakonima, propisima ili administrativnim odredbama država članica, odnosno, svaku posljedicu sudske prakse, administrativne prakse, pravila profesionalnih tijela ili kolektivna pravila profesionalnih udruga ili ostalih profesionalnih organizacija koja su prihvaćana u sklopu njihove pravne au-

<sup>25</sup> Predmet *Kolpinghuis*, *supra*, bilješka 24 i predmet C-168/95 *Arcaro* [1996] ECR I-4705.

<sup>26</sup> Spojeni predmeti C-397/01 do C-403/01 *Pfeiffer* [2004] ECR I-08835.

<sup>27</sup> Predmet C-91/92 *Faccini Dori* [1994] ECR I-3325.

<sup>28</sup> Predmet C-194/94 *CIA Security International* [1996] ECR I-2201, Predmet C-341/05 *Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet* [2007] ECR I-11767.

<sup>29</sup> Predmet C-226/97 *Lemmens* [1998] ECR I-3711.

tonomije; pravila propisana kolektivnim ugovorima koja su ugovorili socijalni partneri ne shvaćaju se, sama po sebi, kao zahtjevi u smislu ove Direktive.”

Drugim riječima, sloboda kretanja usluga zaštićena je, ne samo od akata državne vlasti, već u skladu s dobro utvrđenom praksom Europskog suda, i od akata privatnih aktera.<sup>30</sup> Prema shvaćanju Europskog suda, ukidanje državnih preprjeka tržišnim slobodama ne smije biti zamijenjeno i zaobiđeno pravilima pravnih osoba privatnog prava koje se koriste svojom pravnom autonomijom. U skladu s tako kristaliziranom praksom Europskog suda, DoU se koristi izrazom *zahtjev* u smislu nacionalnih regulatornih mjera u bilo kojem pravnom obliku i bez obzira na pravni rang u nacionalnoj hijerarhiji propisa te uključuje i pravne akte privatnoga prava, poput akata športskih asocijacija, sindikata i dr.

Iz tako određenog koncepta zahtjeva proizlazi više posljedica. Prvo, tu je obveza usklađivanja nacionalnog prava (zahtjeva) s materijalnim obvezama koje proizlaze iz prava Zajednice. Ta obveza može biti pozitivna, tj. takva da se od države traži da uskladi određene propise, ili negativna, tj. takva da se od države traži ukidanje određenih propisa ili administrativne, odnosno, sudske prakse. Također, može nastati obveza države da aktivno spriječi donošenje i primjenu određenih privatnopravnih akata ili radnji koje ograničuju slobodu kretanja usluga.<sup>31</sup>

Dodatne posljedice odnose se na izravni i posredni učinak prava EU. Prema ustaljenoj praksi Europskog suda, odredbe čl. 43. i 49. UEZ-a imaju izravan učinak,<sup>32</sup> a za odredbe Direktive vrijede pravila navedena u odlomku 2. *supra*.

---

<sup>30</sup> Predmet 36/74 *Walrave and Koch v Union Cycliste Internationale* [1974] ECR 1405, §§ 17, 23 and 24; Predmet 13/76 *Donà* [1976] ECR 1333, §§ 17 and 18; Predmet C-415/93, *Bosman* [1995] ECR I-04921, §§ 83 i 84; Predmet C-309/99, *Wouters*, [2002] ECR I-01577, § 120. V. i mišljenje nezavisnog odvjetnika Madura u predmetu C-438/05 *Viking* [2007] ECR I-10779.

<sup>31</sup> Iako Europski sud nije krenuo tom linijom argumentacije u predmetu *Laval*, moglo bi se braniti shvaćanje da države članice imaju obvezu spriječiti akte privatnih osoba, poput štrajka usmjerenog na ograničenje slobode kretanja usluga. O obvezama države v. mišljenje Nezavisnog odvjetnika Madura u predmetu *Viking*, *supra*, bilješka 30. Za slobodu kretanja dobara v. predmet C-265/95 *Commission v. France* [1997] ECR I-6959 (Spanish Strawberries case).

<sup>32</sup> Za čl. 49. v. predmet 33/74 *Van Binsbergen* [1974] ECR 1299, § 26; predmet 13/76 *Donà* [1976] ECR 1333, § 20; predmet 206/84 *Commission v Ireland* [1986] ECR 3817, § 16; i predmet C-208/05 *ITC* [2007] ECR I-181, § 67. Za čl. 43 v. predmet C-2/74 *Reyners* [1974] ECR 631 §10.

Što se tiče posrednog učinka, nacionalni sudovi i administrativna tijela imaju obvezu interpretirati nacionalno pravo u skladu s pravom EU. Posljedica je izravnog učinka pravila o slobodi kretanja usluga i fenomen širenja dosega prava EU i sudbene nadležnosti Europskog suda i na područja u kojima Unija nema regulatorne nadležnosti, već one pripadaju državama članicama. U takvim situacijama pravo EU djeluje u korist subjektivnih prava koja bi mogla biti ograničena nekim nacionalnim propisom ili praksom, čak i u područjima u kojima nema preempcije regulatorne nadležnosti država članica u korist Zajednice.<sup>33</sup> O tome će biti više riječi u dijelu 4.a), kada se bude više govorilo o doseg slobode pružanja usluga.

Takvo gledište Europskog suda vjerojatno se temelji na shvaćanju da je doseg Ugovora o EZ-u širi od regulatornih nadležnosti zajednice te da Europski sud, koji je vrhovni interpret Ugovora, ima konačnu riječ koje su obveze država temeljem Ugovora.<sup>34</sup> Govoreći o slobodi pružanja usluga, jasno je da su nacionalni zahtjevi podređeni svim pravnim pravilima primarnoga i sekundarnog prava Zajednice, kao i općim načelima prava Zajednice, kako ih definira Europski sud.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> V. npr. predmet C-444/05 *Stamatelaki* [2007] ECR I-3185 § 23. Države članice, prema shvaćanju Europskog suda, čak i u područjima njihove regulatorne nadležnosti ne smiju donositi propise koji bi kršili načelo jednakosti. V. npr. predmet C-267/06 *Maruko*, [2008] ECR, presuda od 1. travnja. 2008., još neobjavljena u ECR, § 59: „...građanski status i prihodi koji iz njega proizlaze predstavljaju gradivo koje je u nadležnosti država članica i pravo Zajednice od te nadležnosti ništa ne oduzima. Ipak, valja se prisjetiti da, kada se koriste svojim ovlastima, države članice moraju poštivati pravo zajednice, a posebice, odredbe koje se odnose na načelo nediskriminacije.”

<sup>34</sup> Europski sud nedavno je oštro kritizirao bivši predsjednik SR Njemačke, g. Roman Herzog. Govoreći o predmetu *Mangold* (Predmet C-144/04), g. Herzog je rekao: „...i politika tržišta rada, i socijalna politika, predstavljaju jezgru nadležnosti država članica. Ipak, ovaj slučaj jasno ukazuje mjeru u kojoj se regulacija Europske unije i nadležnost Europske unije miješaju u regulaciju tih dviju nadležnosti.” Roman Herzog i Lüder Gerken, *Stop the European Court of Justice*, Euobserver 10. 9. 2008. U predmetu *Mangold*, § 77, Europski sud priznao je izravn učinak općem načelu prava i rekao: „U tim okolnostima, odgovornost je nacionalnog suda koji odlučuje u sporu o načelu nediskriminacije s obzirom na životnu dob, da u predmetu koji je u njegovoj nadležnosti, pruži pravnu zaštitu koju pojedinci zasnivaju na pravnim pravilima prava Zajednice, te da osiguraju da su ta pravila u potpunosti učinkovita, te da, ukoliko je potrebno, izuzme iz primjene bilo koju normu nacionalnog prava koja bi mogla biti u neskladu s tim pravom.”

<sup>35</sup> U nedavnoj presudi u predmetu C-427/06 *Bartsch* (presuda Europskog suda od 23. rujna 2008., još neobjavljeno u ECR-u), Europski sud objasnio je da nacionalni sudovi ne

#### 4. DOSEG PRAVA EU O SLOBODI KRETANJA USLUGA

Općenito govoreći, da bi primjena prava EU na neki pravni odnos bila moguća, potrebno je da taj pravni odnos ulazi u doseg prava EU. Ako je određeni zahtjev ili pravni odnos u dosegu Ugovora o EZ-u, to još uvijek ne znači da je u dosegu određene direktive. S druge strane, ako je pravni odnos u dosegu Direktive, on je nužno i u dosegu Ugovora o EZ-u.<sup>36</sup> Moguće su sljedeće situacije.<sup>37</sup>

- A – Situacija je u dosegu DoU i čl. 43. i/ili 49. UEZ-a.
- B – Situacija je izvan dosega DoU, ali je u dosegu čl. 43. i/ili 49. UEZ-a.
- C – Situacija je izvan dosega DoU i čl. 43. i 49. UEZ-a, ali je u dosegu ostalih odredaba UEZ-a primjenjivih na tržišne slobode.
- C/B – Situacija nije u dosegu DoU, ali je u dosegu čl. 43. i/ili 49. UEZ-a i u dosegu ostalih odredaba UEZ-a primjenjivih na tržišne slobode te se čl. 43. i/ili 49. UEZ-a primjenjuju podredno.
- C/A – Situacija je u dosegu DoU, ali je i u dosegu ostalih odredaba UEZ-a primjenjivih na tržišne slobode te se DoU primjenjuju podredno.
- D – Situacija je potpuno izvan dosega prava EU.
- E/F – Situacije koje mogu biti i u dosegu i izvan dosega prava EU, ovisno o tome ograničuju li pristup tržištu uslugama iz ostalih država članica ili ne. Te su situacije *prima facie* izvan dosega prava EU i države članice imaju nadležnost regulirati određeno područje (npr. sustav socijalne sigurnosti,<sup>38</sup> građanski status osoba<sup>39</sup>). Ako takva mjera ulazi u doseg prava EU, države članice moraju ih opravdati važnim razlozima javnog interesa, pri čemu je teret dokaza da takav interes postoji na državi. Ako

---

moraju osigurati primjenu općeg načela zabrane diskriminacije ako navodno diskriminatorno postupanje nema nikakve veze s pravom Zajednice. Za razliku od predmeta *Mangold*, u ovom slučaju nije postojala primjenjiva odredba Direktive koja bi zahtijevala primjenu prava Zajednice.

<sup>36</sup> Catherine Barnard navodi tri kategorije situacija koje ne ulaze u doseg Direktive temeljem interpretacije Ugovora: situacije u kojima nije riječ o ekonomskoj aktivnosti, situacije u kojima se primarno primjenjuju pravila o ostalim tržišnim slobodama, i situacije u kojima se primjenjuju nacionalna pravna pravila koja nisu diskriminatorna. Barnard, *Unravelling the Services Directive*, 48 Common Market Law Review (2008), str. 323, 340.

<sup>37</sup> Slova se odnose na grafički prikaz *infra*.

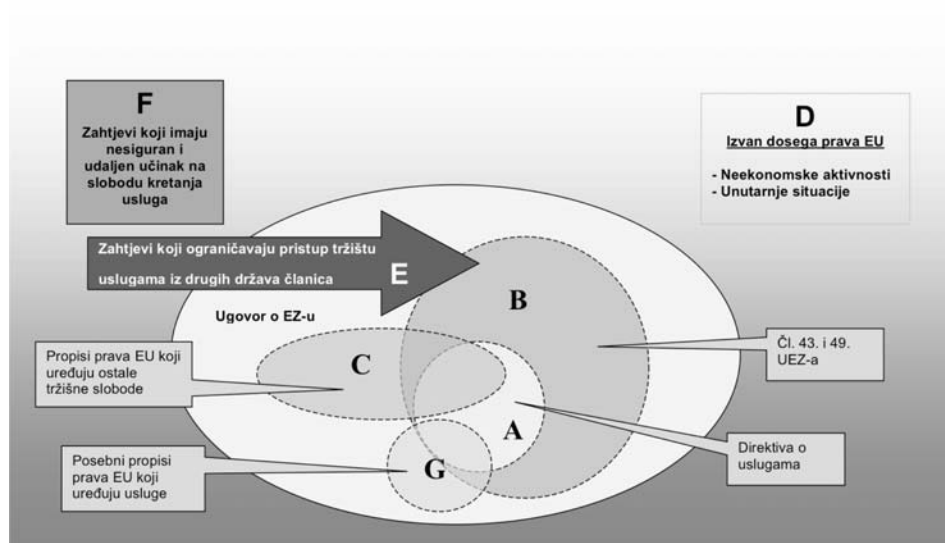
<sup>38</sup> Predmet C-444/05 *Stamatelaki*, *supra* bilješka 33.

<sup>39</sup> Predmet C-267/06 *Maruko*, *supra* bilješka 33.

ih država ne opravda, posljedica je nemogućnost primjene nacionalnih propisa. U takvim situacijama pravo EU djeluje kao štit u korist subjektivnog prava na slobodu kretanja usluga (i ostalih sloboda), a protiv nacionalnih zahtjeva.

G/A – Situacije iz čl. 3. DoU, kada odredbe DoU dolaze u sukob s odredbama nekih posebnih propisa prava EU koji uređuje posebne aspekte pristupa uslugama ili korištenja prava na pružanje usluga u posebnim sektorima ili u pogledu posebnih profesija. U takvim situacijama prednost u primjeni imaju takvi posebni propisi.

Slika 1. Doseg prava EU u području slobode kretanja usluga



#### a Doseg Ugovora o Europskoj zajednici

Da bi određena situacija koja uključuje slobodu kretanja usluga bila u dosegu prava EU, moraju biti zadovoljena tri kriterija:

- mora biti riječ o usluzi u smislu UEZ-a,
- mora postojati supstancijalno ograničenje slobode kretanja usluga,
- moraju biti uključene najmanje dvije države članice.

Određenje što je to *usluga* u smislu UEZ-a predstavlja **prvi** kriterij za određenje dosega prava EU o slobodi kretanja usluga. Pojam usluga određen je člankom 50. UEZ-a. Usluge su usluge u smislu UEZ-a ako se pružaju uz

naknadu ili plaću. Europski sud taj koncept interpretira ekstenzivno.<sup>40</sup> Pri tome nije odlučujuće je li davatelj usluga država ili neka neprofitna organizacija.<sup>41</sup> Naplatna narav usluga podrazumijeva da mora biti riječ o ekonomskoj aktivnosti, što je ustaljeno pravno shvaćanje Europskog suda.<sup>42</sup> Primjerice, šport ulazi u doseg prava EU samo u mjeri u kojoj se može smatrati ekonomskom aktivnošću.<sup>43</sup> Drugim riječima, ako nije riječ o naplatnoj ekonomskoj aktivnosti, ona ne ulazi u doseg prava EU. Iz prakse Europskog suda proizlazi da aktivnosti koje ne uključuju naplatu, koje obavlja država za svoj račun, u kontekstu društvenih, obrazovnih i pravosudnih aktivnosti, poput aktivnosti nacionalnog sustava obrazovanja<sup>44</sup> ili upravljanja nacionalnim socijalnim osiguranjem, ne predstavlja uslugu u smislu prava EU.<sup>45</sup> Kako upozorava Catharine Barnard, posve je moguće da nacionalno zakonodavstvo koje se primjenjuje na državne obrazovne institucije ne ulazi u doseg Direktive, a usluge obrazovanja koje pružaju privatne obrazovne institucije ulaze.<sup>46</sup> Također valja reći da popis usluga koje nudi čl. 50. Ugovora nije zatvoren, odnosno da je proširen, kako Direktivom, tako i praksom Europskog suda.

**Drugo**, u doseg odredaba UEZ-a ulaze samo one situacije koje imaju određen supstancijalni učinak na slobodu kretanja usluga. Slična praksa dobro je poznata u području slobode kretanja dobara, počevši od presude u predmetu *Keck*.<sup>47</sup> Riječ je o nastojanju Europskog suda da određene nacionalne mjere koje su jednako primjenjive na domaće i strane proizvode te koje samo neznatno ograničavaju

<sup>40</sup> V. Predmet 36/74 *Walrave and Koch v Union Cycliste Internationale*, supra bilješka 30.

<sup>41</sup> Spojeni predmeti C-51/96 i C-191/97, *Deliège*, [2000] ECR I-02549.

<sup>42</sup> Predmet 36/74 *Walrave and Koch v Union Cycliste Internationale* supra bilješka 30., § 4. i 5: „Imajući u vidu ciljeve Zajednice, bavljenje sportom je predmetom prava Zajednice samo u mjeri u kojoj predstavlja ekonomsku aktivnost u smislu čl. 2 Ugovora. Kada takva aktivnost ima narav zaposlenja uz naknadu ili naplatne usluge, tada ona spada u doseg članaka 48. do 51. ili 59. do 66., Ugovora, ovisno o situaciji.”

<sup>43</sup> Predmet C-415/93 *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and Others v Bosman* [1995] ECR I-4921, § 73; predmet C-51/96 *Deliège* [2000] ECR I-2549 § 41.

<sup>44</sup> Predavanja koja je organizirala institucija koja se financira uglavnom iz javnih sredstava ne predstavljaju uslugu u smislu Ugovora. V. predmet C-109/92 *Wirth v. Landeshauptstadt Hannover* [1993] ECR I-6447.

<sup>45</sup> Direktiva, Preambula, Uvlaka 34.

<sup>46</sup> Barnard, Catherine, *Unravelling the Services Directive*, 48 *Common Market Law Review* (2008), str. 323, 333.

<sup>47</sup> Spojeni predmeti C-267/91 i C-268/91, *Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard*, [1993] ECR I-06097.

pristup dobara iz ostalih država članica tržištu, izuzme iz dosega čl. 28. UEZ-a. Sličnu politiku Europski sud razvija i u području slobode kretanja usluga te se može zapaziti isključenje iz dosega čl. 49. UEZ-a određenih situacija koje su „previše nesigurne i indirektne” da bi se moglo zaključiti kako ograničuju tržišnu slobodu o kojoj je riječ.<sup>48</sup> Takve situacije, koje po svojoj prirodi ne ograničuju tržišne slobode i koje nisu rezultat diskriminativnih nacionalnih mjera, ne ulaze u doseg relevantnih odredaba UEZ-a, pa tako ni u doseg Direktive o uslugama.

**Treći** kriterij za određivanje dosega prava EU u području slobode kretanja usluga je transdržavni element. Drugim riječima, mora biti riječ o situaciji koja uključuje najmanje dvije države članice. Moguće je nekoliko situacija.

Situacija	Primjer
kada primatelj usluga putuje u drugu državu članicu kako bi primio uslugu od davatelja usluga koji ima poslovni nastan u toj drugoj državi članici	turist putuje iz države članice A u državu članicu B
kada davatelj usluga putuje u drugu državu članicu kako bi pružio uslugu na privremenoj osnovi primateljima usluga u toj drugoj državi članici	vodoinstalater iz države B popravlja cijevi u državi A
kada davatelj usluga osniva podružnicu u drugoj državi članici kako bi se ondje na trajnoj osnovi bavio pružanjem usluga	frizer iz države B otvara frizerski salon u državi A
kada i davatelj i primatelj usluga ostaju u svojoj državi članici, a preko državne granice putuje sama usluga	odvjetnik iz države B daje pravne savjete stranci u državi A putem telefona ili interneta

Ako su navedeni kriteriji ispunjeni, određeni će pravni odnos gotovo uvijek biti u dosegu Ugovora o EZ-u, posebice njegovih članaka 43. i 49. U njegovu će doseg biti čak i one situacije koje su izvan dosega Direktive o uslugama. Međutim, čak ako je neka situacija izvan dosega i DoU i članaka 43. i 49., ona će još biti u doseg primjene prava EU.

Naposljetku, pravo EU može utjecati čak i na situacije koje same po sebi pripadaju u regulatornu nadležnost država članica te su zbog toga, *prima facie*, izvan dosega prava EU. Međutim, činjenica da je neko pravno gradivo

<sup>48</sup> Za slobodu kretanja radnika *v. presudu u predmetu C-190/98 Graf v. Filzmozer Maschinenbau GmbH* [2000] ECR I-493, paragraf 25. *V. i također i predmet C-69/88 Krantz v Ontvanger der Directe Belastingen* [1990] ECR I-583, paragraf 11 i predmet C-44/98 *BASF v Präsident des Deutschen Patentamts* [1999] ECR I-0000, paragrafi 16 i 21.

u regulatornoj nadležnosti država članica, pa čak i u isključivoj regulatornoj nadležnosti, ne znači da je ono izuzeto od sudbenog nadzora Europskog suda i od regulatornih ograničenja koja postoje temeljem prava EU.

Europski sud razvio je praksu prema kojoj države članice moraju poštovati pravo EU čak i u područjima prava uređenja kojih su u njihovoj isključivoj nadležnosti, poput pravnog uređenja građanskog statusa<sup>49</sup> ili slobode kretanja usluga.<sup>50</sup> Konkretno, u području u kojemu ne dolazi do preempcije regulatorne nadležnosti država članica te u situacijama kada odredbe primarnoga i sekundarnog prava EU ne stvaraju pozitivne regulatorne obveze za države članice, države članice imaju obvezu nacionalno pravo primjenjivati u skladu s pravom EU, bilo da je riječ o obvezama koje proizlaze temeljem izravnog učinka i nadređenosti prava, bilo o obvezama koje nastaju temeljem interpretativnih (indirektnih) učinaka.<sup>51</sup>

Primjerice, u predmetu *Stamatelaki* Europski sud odlučio je da čl. 49. UEZ-a sprječava primjenu propisa države članice kojima se uređuje socijalna sigurnost, što je u isključivoj nadležnosti država članica, čiji je učinak da osoba koja je primila medicinske usluge u drugoj državi članici ne može ostvariti povrat troškova liječenja.<sup>52</sup> Iz perspektive pojedinca, postoji subjektivno pravo, utemeljeno u pravu EU, na povrat troškova usluga liječenja koje su pribavljene u drugoj državi članici, a nacionalno pravo koje bi otežavalo ili sprječavalo primjenu tog subjektivnog prava ne može se primijeniti. Riječima Europskog suda,

„iako je dobro utvrđena praksa da pravo Zajednice državama članicama ne oduzima ovlast organizirati svoje vlastite sustave socijalne sigurnosti, te da, u odsustvu harmonizacije na razini Zajednice, zakonodavstvo svake države članice određuje uvjete u kojima se ostvaruje pravo na socijalna primanja, kada se koriste tom ovlašću države članice moraju poštivati pravo Zajednice, posebice pravila o slobodi pružanja usluga. Ta pravila zabranjuju državama članicama uvođenje ili održavanje na snazi neopravdanih ograničenja za ostvarivanje te slobode u sektoru zdravstva.”<sup>53</sup>

<sup>49</sup> V. predmet C-267/06 *Maruko*, *supra* bilješka 33, § 59.

<sup>50</sup> U vezi sa slobodom kretanja usluga, v. predmet C-444/05 *Stamatelaki*, *supra* bilješka 33., § 23. V. i predmete C-372/04 *Watts* [2006] ECR I-4325, § 92., i C157/99 *Smits and Pebooms* [2001] ECR I-5437, §§ 44. do 46.

<sup>51</sup> Predmet 14/83 *Von Colson and Kammann* [1984] ECR 1891, *supra* bilješka 21.

<sup>52</sup> *Stamatelaki*, *supra*, bilješka 33., operativni dio presude.

<sup>53</sup> *Id.* § 23.



Slično tome, u novijem predmetu *Maruko* od 1. travnja 2008., Europski sud obrazložio je:

„... građanski status i prihodi koji iz njega proizlaze predstavljaju gradivo koje je u nadležnosti država članica i pravo Zajednice od te nadležnosti ništa ne oduzima. Ipak, valja se prisjetiti da, kada se koriste svojim ovlastima, države članice moraju poštivati pravo Zajednice, a posebice, odredbe koje se odnose na načelo nediskriminacije.”

Navedena situacija označena je slovom (E) u grafičkom prikazu *supra*. Ukratko, odredbe o temeljnim slobodama, uključujući i slobodu kretanja usluga, djeluju poput štita koji subjektivnim pravima koja se temelje na pravu EU daje imunitet od primjene nacionalnog prava, čak i kada je relevantno nacionalno pravo u isključivoj regulatornoj nadležnosti država članica.

#### *a Doseg Direktive o uslugama*

Pod pretpostavkom da je određena situacija u dosegu prava EU, kako je objašnjeno u prethodnom odlomku, u dosegu Direktive o uslugama bit će sve usluge u smislu prava EU koje nisu izričito izuzete samom Direktivom. Te usluge bit će i u dosegu čl. 43. i 49. UEZ-a, što proizlazi, kako iz općeg odnosa primarnoga i sekundarnog prava EU, tako i izričito iz čl. 3.(3.) DoU koji propisuje da države članice imaju obvezu primjenjivati DoU u skladu s odredbama Ugovora o slobodi pružanja usluga i poslovnog nastana.

Temeljno je pravilo da se Direktiva primjenjuje na sve usluge koje pružaju davatelji usluga čiji je poslovni nastan u nekoj od država članica EU i koje nisu specifično izuzete iz područja njezine primjene. Na takve, izuzete usluge primjenjuju se ili opći režim UEZ-a ili specifične sektorske direktive.

Direktiva definira „usluge” kao aktivnosti samozaposlenih osoba koje se uobičajeno pružaju uz naplatu, kako je propisano čl. 50. UEZ-a.<sup>54</sup> Navedeni članak propisuje kriterij „naknade ili plaće” (engl. *remuneration or pay*) kao osnovni kriterij. U procjeni predstavlja li neka aktivnost uslugu u smislu prava EU, Direktiva se oslanja na postojeću praksu Europskog suda, a tu prosudbu treba provoditi ovisno o slučaju.

---

<sup>54</sup> Direktiva, čl. 4. (1).

(i.) *Supsidijarnost slobode kretanja usluga*

Određeni nacionalni zahtjevi koji jesu u dosegu prava EU, zbog supsidijarne naravi slobode kretanja usluga propisane čl. 50. UEZ-a, mogu biti u dosegu primjene odredaba UEZ-a primjenjivih na ostale tržišne slobode. Drugim riječima, da bi neka situacija bila u dosegu čl. 43. i 49. UEZ-a, mora biti riječi o aktivnosti koja ne ulazi u doseg normi UEZ-a koje uređuju slobodu kretanja dobara, kapitala ili osoba.<sup>55</sup> Iako se to u praksi pokazalo iznimno teškom zadaćom, ako je neku situaciju moguće podvrgnuti pravilima o nekoj drugoj tržišnoj slobodi, pravila o slobodi kretanja usluga bit će podredna pravilima o toj slobodi te će se u dosegu slobode kretanja usluga nalaziti samo onoliko koliko je potrebno kako bi se upotpunila zaštita ostalih tržišnih sloboda.<sup>56</sup> Na slici 1. ta je situacija označena sa C/B.

(ii.) *Ograničenja dosega Direktive o uslugama temeljem same Direktive*

U sklopu tako određenog dosega prava EU, za primjenu Direktive o uslugama dodatno su relevantna ograničenja njezina dosega koja su izričito propisana samom Direktivom. Ta se ograničenja strukturalno nalaze na više mjesta u DoU, o čemu ovisi i modalitet njihove primjene. Moguće je razlikovati:

- ograničenja koja proizlaze iz supsidijarne naravi DoU, iznad opće supsidijarnosti relevantnih odredaba UEZ-a
- opća ograničenja sadržana u preambuli DoU
- opća ograničenja sadržana u normativnom dijelu DoU
- posebna ograničenja sadržana u pojedinim odredbama DoU
- ograničenja ovisna o slučaju (*ad hoc* ograničenja).

**Supsidijarna primjena DoU.** Dok čl. 50- UEZ-a propisuje podrednu primjenu pravila primjenjivih na slobodu kretanja usluga u odnosu prema ostalim tržišnim slobodama (*v.* i grafički prikaz, situacija C/B), DoU dodatno, u čl. 3., navodi područja prava EU kojima je primjena Direktive podredna. Takva se situacija događa ako odredbe Direktive dolaze u područje primjene neke od odredaba prava EU koje uređuju posebna područja usluga (*v.* grafički prikaz, situacija G/A). To se posebice odnosi na posebne sektore usluga i na određene

---

<sup>55</sup> UEZ, čl. 50.

<sup>56</sup> *V. npr. spojene predmete C-286/82 & 26/83 Luisi & Carbone* [1984] ECR 377 § 10.

profesije koje pružaju usluge. U takvim primjerima primjenjuju se takve, druge, norme prava EU. Članak 3. DoU navodi sljedeće izvore prava kao primarne u odnosu na primjenu direktive:

- Direktiva 96/71/EC
- Uredba (EEC) No 1408/71
- Direktiva Vijeća 89/552/EEC
- Direktiva 2005/36/EC.

Popis nije iscrpan te je moguće i njegovo proširenje sudskom praksom.

Zanimljivo, čl. 3.(2.) propisuje da se Direktiva ne odnosi (engl. *does not concern*) na pravila koja uređuju pravo primjenjivo na ugovorne odnose, „...uključujući i ono koje jamči da će potrošači imati korist od zaštite koja im se jamči temeljem pravnih pravila o zaštiti potrošača koja propisuje zakonodavstvo o zaštiti potrošača u njihovim državama članicama.” Takva formulacija otvara pitanje dosega tog ograničenja, odnosno postavlja se pitanje može li Direktiva utjecati na nacionalno pravo zaštite potrošača, u smislu da bi se države članice mogle pozivati na visoku razinu zaštite potrošača da bi ograničile primjenu DoU. To ne može biti tako zbog više razloga o kojima će biti riječi poslije, u petom dijelu, u vezi s primjenom čl. 16. DoU. Dodatno, izričaj „...ono koje jamči da će potrošači imati korist od zaštite...” temelji se na pretpostavci da ograničenja pružanja usluga ne mogu ići u korist potrošača. Drugim riječima, tu normu valja interpretirati usko, u smislu da primjena DoU ne utječe na pravna pravila međunarodnoga privatnog prava koja su putokaz primjeni materijalnog prava zaštite potrošača u državama članicama, ali da nacionalni standardi zaštite potrošača ne mogu predstavljati opravdanje za ograničenje primjene DoU.

**Preambularna ograničenja.** Preambularni tekst iznimno je važan za interpretaciju i primjenu Direktive. On obvezuje nacionalna tijela u postupku implementacije Direktive, nacionalne sudove i Europski sud pri interpretaciji. Njegova je argumentativna snaga nedvojbeno te prožima cijeli normativni dio. Usto, preambula usustavljuje dosadašnju sudsku praksu u području slobode usluga i poslovnog nastana, što je važno za njezinu interpretaciju i primjenu. Preambula sadržava 118 točaka, što samo po sebi upućuje na složenost gradiva koje uređuje.

U preambuli su sadržane dvije vrste ograničenja. **Jedan dio** tih ograničenja obilježavaju izrazi „direktiva se ne odnosi na” (engl. *does not concern*) i „direktiva se ne primjenjuje na” (engl. *does not apply to*).<sup>57</sup> Takav se izričaj može pronaći,

---

<sup>57</sup> Ovi se izričaji mogu naći i u pojedinim člancima DoU.

primjerice, u točkama 9. i 10. preambule ali je zapravo veći dio Preambule protkan takvim ograničenjima.

Čini se da je glavni smisao opisanih ograničenja sužavanje dosega DoU u njegovoj nacionalnoj primjeni. Tako, točka 9.) Preambule propisuje da se Direktiva primjenjuje samo na nacionalne zahtjeve koji uređuju pristup usluzi ili pružanje usluge, a ne i na nacionalna pravila poput prometnih propisa, propisa o namjeni zemljišta i sl.

Pokušajmo to objasniti primjerom. Promotrimo nacionalno pravilo koje propisuje, recimo, da je najviša dopuštena brzina kojom smiju voziti teretna vozila teža od 5 tona 70 km/h. Taj propis ima vrijednost prometnog propisa na koji se DoU ne primjenjuje. Ako bi, pak, nacionalni zahtjev propisivao da se dostava robe u trgovine smije obavljati samo u vremenu između 6 i 8 sati ujutro, takva bi odredba bila u dosegu normi o slobodi pružanja usluga, zbog toga što se njome ograničuje pristup tržištu usluga prijevoza robe. Takva bi nacionalna norma ušla u doseg odredbi UEZ-a primjenjivih na slobodu pružanja usluga, usprkos točki 21. Preambule DoU koja propisuje da su transportne usluge izuzete iz njezina dosega.

**Druga vrsta** ograničenja sadržanih u Preambuli DoU odnosi se na praksu Europskog suda. Takva ograničenja zapravo proizlaze iz odnosa primarnoga i sekundarnog prava EU te činjenice da se praksa Europskog suda razumije kao interpretacija primarnog prava, tj. UEZ-a, kojemu je DoU podređena. Ukratko, praksa Europskog suda kojom se interpretiraju relevantne odredbe UEZ-a, posebice članci 43., 46. i 49., ne može biti derogirana ili na drugi način izuzeta temeljem direktive koja je sekundarni izvor prava. Zbog toga ne čudi što DoU na više mjesta pri definiranju temeljnih koncepata više puta navodi da određeni pojam treba interpretirati u skladu s praksom Europskog suda.<sup>58</sup> Drugim riječima, praksa Europskog suda kojom se interpretira UEZ ima vrijednost interpretacije primarnog prava te je samo po sebi razumljivo da ga Direktiva ne može derogirati. To će se pokazati važnim za interpretaciju DoU i njezina odnosa s UEZ-om, posebice u vezi s interpretacijom čl. 16. DoU, o čemu će biti riječi poslije, u petom dijelu.

**Opća ograničenja** primjenjuju se na cijelu Direktivu i po svojoj su naravi i izričaju slična ograničenjima sadržanima u Preambuli.

---

<sup>58</sup> Slične se formulacije višekratno javljaju i u preambuli, ali i u pojedinim člancima DoU. V. npr. čl. 4 ““overriding reasons relating to the public interest” means reasons recognised as such in the case law of the Court of Justice...”

Direktiva u čl. 2. izričito propisuje usluge koje su izuzete iz njezina dosega. Jezična formula koju navedeni članak rabi glasi „ne primjenjuje se” (engl. *shall not apply*). Međutim, taj članak nije jedina odredba DoU koja ograničuje primjenu Direktive. Primjerice, u II.1. DoU navedeno je i niz područja na čiju primjenu Direktiva ne utječe, za što se rabi izraz „ne utječe na” (engl. *does not affect*).

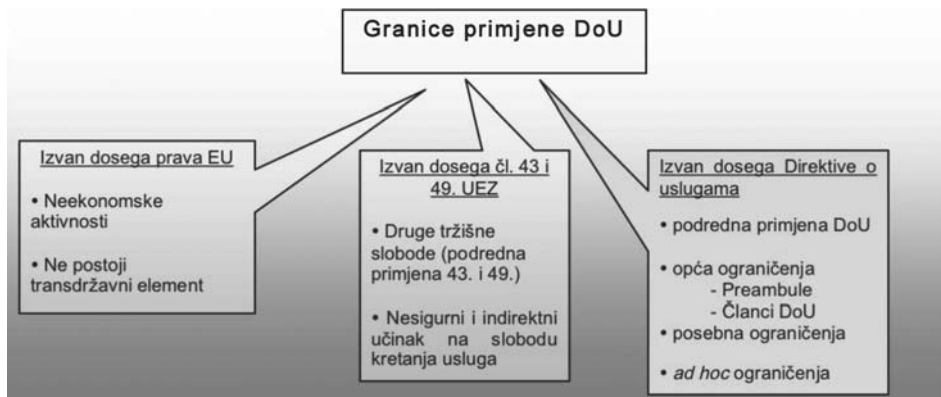
Iz dosega direktive izričito su isključene neekonomske usluge od općeg interesa, financijske usluge, uključujući bankarske i osiguravateljske, usluge elektronske komunikacije, transportne usluge, usluge agencija za zapošljavanje na određeno vrijeme, zdravstvene usluge, bez obzira na način financiranja, audiovizualne usluge, kockarske usluge, usluge povezane s obnašanjem javne vlasti u skladu s čl. 45. UEZ-a, socijalne usluge poput socijalnog najma stanova, brige za djecu i obitelj, usluge sigurnosti koje pružaju privatne osobe i notarske usluge. Usto, čl. 2.(3.) Direktive navodi da se ona ne primjenjuje na područje oporezivanja.

**Posebna ograničenja** su ona koja su propisana pojedinim odredbama DoU i koja ograničuju doseg tih pojedinih odredbi, ali ne utječu na primjenu Direktive u cjelini. Primjer posebnih ograničenja nalazimo u čl. 17. DoU koji propisuje da se čl. 16., koji je opća norma o slobodi pružanja usluga temeljem DoU, ne primjenjuje na više situacija, uključujući i usluge od općeg ekonomskog interesa, distribuciju vode i odvodnju itd. Posebna su ograničenja vidljiva i u sklopu pojedinih članaka. Tako čl. 5.(4.) propisuje da se stavak 3. tog članka ne primjenjuje na određene kategorije dokumenata.

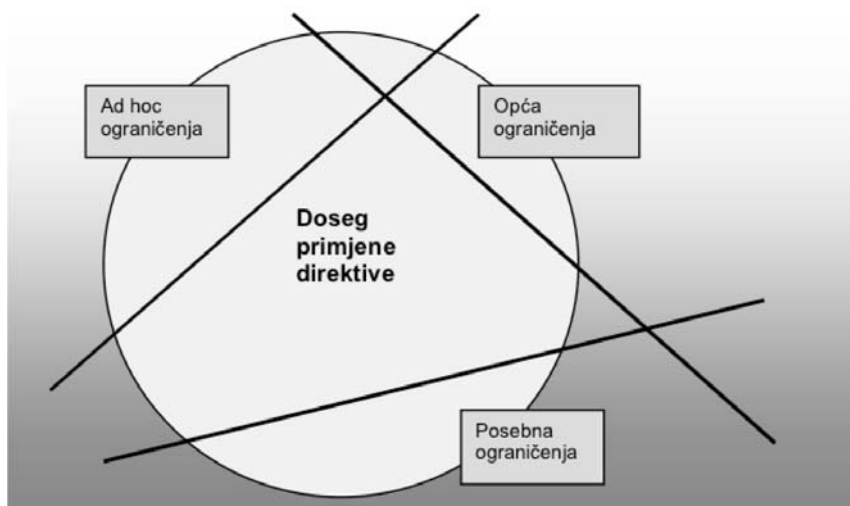
**Ad hoc ograničenja.** Dodatne primjere normi koje ograničuju primjenu Direktive nalazimo u čl. 17. koji propisuje „dodatne derogacije od slobode pružanja usluga” te čl. 18. koji propisuje „derogacije od slučaja do slučaja”. Dok se čl. 17. može opisati kao posebno ograničenje, temeljem čl. 18. države članice mogu u iznimnim okolnostima poduzimati mjere koje se odnose na pojedinog davatelja usluga iz neke druge države članice, ali samo mjere koje se odnose na sigurnost usluga. Strogo promatrajući, dodatne derogacije također se mogu opisati kao posebna ograničenja jer one izuzimaju iz primjene samo čl. 16. DoU, a ne Direktivu u cjelini.

Ukratko, ograničenja primjene DoU propisana samom Direktivom, mogla bi se označiti kao opća, posebna i *ad hoc*. Ne najmanje važno, čl. 3. DoU propisuje u odnosu prema kojim područjima prava EU Direktiva ima podrednu primjenu, što predstavlja posebno ograničenje.

Slika 2. Granice primjene DoU



Slika 3. Ograničenja dosega DoU temeljem same direktive



## 5. DINAMIKA DOSEGA I OPRAVDANJA

Doseg Direktive o uslugama također ovisi i o mogućnosti opravdanja nacionalnih zahtjeva. Iako analiza opravdanja temeljem čl. 46- UEZ-a i temeljem čl. 16. Direktive o uslugama nije primarni cilj ovoga članka, ipak, kako Direktiva u čl. 16. otvara mogućnost različitih interpretacija, treba reći nekoliko riječi o tome kako bi širina opravdanja nacionalnih mjera mogla utjecati na doseg Direktive.

U svojoj ustaljenoj praksi Europski sud objasnio je da čl. 46. treba interpretirati usko. Drugim riječima, nejednako primjenjive nacionalne mjere koje utječu na slobodu pružanja usluga, uključujući i slobodu poslovnog nastana, mogu biti zakonite u smislu prava Zajednice samo ako su opravdane temeljem jednoga od triju opravdanja: javnog interesa, javne sigurnosti i javnog zdravlja. Europski je sud također objasnio da jednako primjenjive mjere mogu biti opravdane većim brojem opravdanih razloga (engl. *overriding reasons of public interest*). Takvi opravdani razlozi uključuju, među ostalim, održavanje reda u društvu, ciljeve socijalne politike, zaštitu primatelja usluga, zaštitu potrošača, zaštitu radnika, uključujući i socijalnu zaštitu radnika, dobrobit životinja, očuvanje financijske bilance sustava socijalne sigurnosti, sprječavanje prijevara, sprječavanje ne- lojalne tržišne utakmice, zaštitu okoliša i urbanog okoliša, gradsko i ruralno planiranje, zaštitu vjerovnika, osiguranje funkcioniranja pravosuđa, sigurnost na cestama, zaštitu intelektualnog vlasništva, ciljeve kulturne politike, slobodu izražavanja socijalnih, kulturnih, vjerskih i filozofskih vrijednosti, potrebu da se osigura visoka razina obrazovanosti, očuvanje raznolikosti tiska i promicanje nacionalnog jezika, zaštitu nacionalnoga, povijesnoga i umjetničkog naslijeđa te veterinarsku politiku.<sup>59</sup>

Ono što je zbunjujuće u izričaju čl. 16. Direktive jest da njegov stavak 1. isključuje mogućnost opravdanja nejednako primjenjivih mjera, a stavak 3. sugerira da će jednako primjenjive mjere biti dopuštene Direktivom samo ako ih je moguće opravdati temeljem jednoga od četiriju opravdanih razloga javnog interesa koji su ondje izričito navedeni: javnog interesa, javne sigurnosti, javnog zdravlja i zaštite okoliša. Drugim riječima, dok čl. 46. Ugovora o EZ-u, kako ga interpretira Europski sud, ostavlja popis opravdanih razloga otvorenim, Direktiva je u tome restriktivnija i dopušta samo četiri takva razloga. Odnos Direktive i Ugovora o EZ-u moguće je interpretirati na najmanje dva načina. Prvo, Direktivu je moguće razumjeti kao *lex specialis* u odnosu na odredbe čl. 43., 46. i 49. Ugovora o EZ-u. Opravdanje takve interpretacije moglo bi se naći u gledištu da Direktiva predstavlja novu fazu tržišne integracije u kojoj više nisu dopuštene nejednako primjenjive mjere.

U tablici 1. prikazana su moguća opravdanja nacionalnih zahtjeva pod pretpostavkom da se Direktiva o uslugama interpretira kao *lex specialis* u odnosu prema Ugovoru o EZ-u.

---

<sup>59</sup> Vidi Uvlaku 40 DoU koja rekapitulira praksu Europskog suda.

### Opravdanja temeljem čl. 46. UEZ-a i temeljem čl. 16. DoU (pretpostavka: DoU je *lex specialis*)

	Jednako primjenjive mjere	Nejednako primjenjive mjere
Opravdanja temeljem čl. 46. UEZ-a	otvoren popis razloga javnog interesa	javni interes, javna sigurnost, javno zdravlje
Opravdanja temeljem čl. 16. DoU	javni interes, javna sigurnost, javno zdravlje, zaštita okoliša	opravdanja nisu dopuštena

Prema drugoj interpretaciji, Ugovor o EZ-u ne može biti derogiran izvorom sekundarnog prava poput Direktive te Direktiva o uslugama ne može urediti opravdanja propisana čl. 46. UEZ-a restriktivnije od samog Ugovora. Drugim riječima, nadređenost Ugovora Direktivi sprječava restriktivniji pristup opravdanjima nacionalnih mjera. Kad bismo prihvatili takav pristup, tada bi nejednako primjenjive nacionalne mjere, koje su suprotne čl. 16.(1.) Direktive o uslugama, uvijek mogle biti opravdane temeljem čl. 46. Ugovora o EZ-u, kako ga interpretira Europski sud.

### Opravdanja temeljem čl. 46. UEZ-a i temeljem DoU (pretpostavka: UEZ je *lex superior*)

	Jednako primjenjive mjere	Nejednako primjenjive mjere
Opravdanja temeljem čl. 46. UEZ-a	otvoren popis razloga javnog interesa	javni interes, javna sigurnost, javno zdravlje
opravdanja temeljem čl. 16. DoU	javni interes, javna sigurnost, javno zdravlje, zaštita okoliša	ne postoje, ali primjenjuju se opravdanja temeljem čl. 46. UEZ-a

Budući da je nemoguće prosuditi koji je od dvaju pristupa bolji, pokušao bih upozoriti na posljedice prihvaćanja svakoga od njih.

Prvi pristup, prema kojemu čl. 16.(1.) DoU ima prednost kao *lex specialis*, stvara iznimno zanimljivu dinamiku. Ako neki nejednako primjenjivi nacionalni zahtjev *prima facie* ulazi u doseg DoU, on ne bi mogao biti opravdan. U takvoj bi situaciji jedini mogući način da se ta nacionalna mjera održi bila uska interpretacija dosega Direktive, temeljem čega bi prijeporni nacionalni zahtjev ostao izvan njezina dosega. Ako bi ostao izvan dosega Direktive, nacionalni zahtjev mogao bi se opravdavati temeljem čl. 46. Ugovora o EZ-u.

Nadalje, kako čl. 16.(3.) Direktive ograničuje popis opravdanja koja se mogu primjenjivati na jednako primjenjive mjere na samo četiri razloga, države



članice će nastojati sve nacionalne zahtjeve opravdavati temeljem razloga javnog interesa. To bi bilo potpuno suprotno od dobro ustaljene prakse Europskog suda koji razloge javnog interesa interpretira restriktivno te je teško očekivati da bi Europski sud od svoje postojeće prakse odstupio za 180 stupnjeva. Alternativa bi bila pokušaj sužavanja dosega Direktive, kada bi veći broj nacionalnih zahtjeva ostao izvan njezina dosega i mogao bi biti opravdan temeljem opravdanja koja se mogu primijeniti na jednako primjenjive mjere temeljem široke interpretacije čl. 46. Ugovora o EZ-u koju prakticira Europski sud.

Prihvatanje interpretativnog pristupa koji teži ograničavanju broja opravdanja jednako primjenjivih mjera i koji prihvaća potpunu zabranu nejednako primjenjivih mjera promicalo bi interese tržišne integracije jer bi državama članicama u konačnom ishodu ostalo manje mogućih opravdanja na raspolaganju. Stoga bismo ovaj pristup mogli nazvati *progresivno-integrativnim*. Moguće opravdanje tog pristupa nalazimo u točki 4. Preambule DoU koja se poziva na zaključke Europskog vijeća i Europskog parlamenta iz Lisabona od 23. i 24. ožujka 2000. godine i njima deklariranu intenciju uspostave istinskog unutarnjeg tržišta.

U sklopu progresivno-integrativnog pristupa Europski sud raspolaže s nekoliko mogućih interpretativnih izbora od kojih svaki u različitoj mjeri promiče interese integracije, odnosno nacionalne regulatorne interese država članica.

	Uski doseg DoU	Široki doseg DoU
uska interpretacija javnog interesa	A kompromisni principijelni pristup	B radikalni integrativni pristup
široka interpretacija javnog interesa	C ustupak državama članicama	D kompromisni neprincipijelni pristup

Najprije, želio bih naglasiti da nije razborito očekivati da bi Europski sud dramatično izmijenio svoju dobro ustaljenu praksu restriktivnog određenja javnog interesa (C i D). Ipak, nije moguće isključiti određene ustupke koji bi mogli proizići iz buduće sudske prakse pritisnute željom država članica da opravdaju određene nacionalne zahtjeve (C). Nastavak restriktivne interpretacije javnog interesa moguć je u kombinaciji s uskom interpretacijom dosega direktive (A), pri čemu države članice zadržavaju mogućnost opravdanja temeljem čl. 46. UEZ-a za sve nacionalne zahtjeve koji ostaju izvan usko definiranog dosega Direktive te u kombinaciji (B) koja predstavlja radikalni integrativni pristup koji minimalizira mogućnost opravdanja temeljem čl. 46. UEZ-a kao

i mogućnost uspješnog pozivanja na javni interes temeljem DoU. Pri tome je poštovanje nacionalnog interesa država članica najmanje u varijanti B, a zatim, redom, u A, C i D.

Nasuprot tome, moguće je zastupati interpretativni pristup, koji polazi od nadređenosti Ugovora i promiče interese država članica. On bi se temeljio na pretpostavci da su države članice Ugovorom odredile prava i obveze te da je ta prava i obveze nemoguće derogirati sekundarnim zakonodavstvom, već samo izmjenom Ugovora kao temeljnog ustavnog akta Zajednice. Drugim riječima, taj pristup temeljio bi se na nadređenosti primarnog prava Zajednice sekundarnome, pri čemu Ugovor-Ustav jamči prava država članica. Stoga bismo taj pristup mogli nazvati *konstitucionalno-centrifugalnim*. Kad bismo zauzeli taj interpretativni pristup, opravdanja temeljem čl. 46. ostala bi primjenjiva, ne samo na nejednako primjenjive mjere koje su izvan dosega Direktive, već i na nejednako primjenjive mjere koje ulaze u njezin doseg. Zbog toga države članice ne bi imale poticaj inzistirati na uskoj interpretaciji Direktive u odnosu prema nejednako primjenjivim mjerama. Što se tiče jednako primjenjivih mjera, pritisci država članica mogli bi se fokusirati na zahtjev za uskom interpretacijom Direktive, na zahtjev za širokom interpretacijom koncepta javnog interesa ili na oba zahtjeva.

Odluka o tome koji od dva pristupa (i u kojoj varijanti) izabrati, počiva na Europskom sudu. Pri tome će, kao i uvijek, ulogu igrati i neki principijelni razlozi. Na prvi pogled, čini se da će Europski sud lakše opravdati konstitucionalno-centrifugalni pristup jer će na taj način moći izbjeći pritisak država članica da proširi koncept javnog interesa (*public policy*) što bi bio dramatičan zaokret u njegovoj praksi koji bi se odrazio i na brojna druga područja prava Zajednice. Nadalje, konstitucionalno-centrifugalni pristup smanjuje pritisak država članica da se određeni broj nejednako primjenjivih nacionalnih zahtjeva uskom interpretacijom dosega Direktive izbací iz njezina dosega i dovede u područje primjene opravdanja propisanih čl. 46.

Međutim, protiv upravo iznesenih argumenata stoji neprijeporna činjenica da bi prihvaćanjem konstitucionalno-centrifugalnog pristupa Europski sud dao prednost regulatornim interesima država članica pred interesom tržišne integracije, što bi umanjilo korisni učinak Direktive kao instrumenta negativne tržišne integracije. Također, tim bi pristupom Europski sud sam sebi smanjio manevarski prostor i mogućnost diferenciranog pristupa koji je moguć u sklopu progresivno-integrativnog pristupa.

## 6. ZAKLJUČAK

Nema sumnje da je Direktiva o uslugama kontroverzan propis čije pravo značenje treba tek otkriti sudskom interpretacijom. Ipak, već u ovom trenutku moguće je izvesti nekoliko zaključaka.

Prvo, kako sam pokazao, Direktiva ima ograničen doseg. Uz supsidijarnu narav slobode pružanja usluga u odnosu prema slobodi kretanja dobara, Direktiva je primjenjiva samo na one situacije koje nisu uređene specifičnim sektorskim pravilima. U sklopu tako suženog dosega područje njezine primjene podvrgnuto je općim, posebnim i *ad hoc* ograničenjima. Naposljetku, zbog ograničenog broja opravdanja navedenih u čl. 16., Europski sud bit će pod povećanim pritiskom država članica da još više suzi njezin doseg i da dopusti državama članicama da opravdavaju svoje nacionalne zahtjeve, ako ne većim, onda barem jednakim brojem opravdanja od onih koja su se kristalizirala u praksi Europskog suda vezanoj za čl. 46. Ugovora o EZ-u.

Preostaje odgovoriti na pitanje isključuje li čl. 16. Direktive zakonitost nejednako primjenjivih nacionalnih zahtjeva potpuno ili čl. 46. Ugovora o EZ-a prodiere kroz Direktivu i dopušta opravdanja nejednako primjenjivih mjera temeljem javnog interesa, javne sigurnosti i javnog zdravlja. S jedne strane, moglo bi se tvrditi da takva interpretacija potkopava korisni učinak (franc. *l'effet utile*) čl. 16. i ograničuje razvoj unutarnjeg tržišta. S druge strane, nema sumnje da je Direktiva podređena Ugovoru o EZ-u i ne može ga derogirati. U prvom će slučaju države članice vjerojatno pokušati uvjeriti Europski sud da opravdanja, koja su prethodno razvijena u praksi vezanoj za čl. 46. UEZ-a, prihvati u sklopu odredbe o javnom interesu koja je dio čl. 16. Direktive, čime bi se morao prihvatiti ekstenzivni pristup, suprotan dobro utvrđenoj praksi Europskog suda.

Opisana napetost pretvara čl. 16. Direktive u potencijalno moćno oružje u rukama Europskog suda. Ustrajavanje na zatvorenom popisu opravdanja jednako primjenjivih mjera i potpuna zabrana nejednako primjenjivih mjera, poduprti uskom interpretacijom javnog interesa, moglo bi doista pridonijeti „uklanjanju pravnih prepreka uspostavi istinskog unutarnjeg tržišta” u nastojanju da se ostvari Lisabonska agenda.

Na kraju, podsjetimo, Republika Hrvatska, kako u pregovorima o pristupanju EU, tako i u provedbi Direktive o uslugama, svoje će nacionalno gledište moći formirati u okvirima opisanih mogućih interpretacija. Kakvo god to stajalište bilo, jednom formirano, postat će argumentativnom podlogom u pregovorima

i budućoj litigaciji pred Europskim sudom koju će iz principijelnih razloga biti teško mijenjati.

## Summary

Siniša Rodin \*

### EU DIRECTIVE 123/2006 ON SERVICES – SCOPE AND JUSTIFICATION

*The author discusses the scope of the Directive on Services in the context of ECJ case law related to Articles 43, 46 and 49 of the EC Treaty. He points out that the scope of the Directive is considerably limited by general, special and ad hoc limitations, as well as by the subsidiary meaning of the freedom of the provision of services. The final scope of the Directive will be determined by ECJ case law, i.e. by the application of possible justifications of national measures. The ECJ can choose between two global approaches to interpretation which the author refers to as progressive-integrative and constitutional-centrifugal. According to the author, the former offers four possible variants of interpretation, promoting regulatory interests of Member States in different degrees. The choice between possible interpretative approaches will determine the pace of realization of the EU integration objectives as formulated in the conclusions of the European Council in Lisbon on 23 and 24 March 2000. Moreover, the negotiating position of the Republic of Croatia in the area of freedom of the provision of services will have to be determined within the framework of possible interpretations of the Directive in the course of negotiations and after becoming a member of the EU.*

*Key words: Directive on Services, justification, scope, interpretation.*

---

\* Siniša Rodin, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb; Jean Monnet Chair

## Zusammenfassung

Siniša Rodin \*\*

DIE EU-RICHTLINIE 2006/123 ÜBER DIENSTLEISTUNGEN  
– REICHWEITE UND RECHTFERTIGUNGEN

*Der Autor erörtert die Reichweite der Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie im Kontext der vorliegenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes im Zusammenhang mit den Art. 43, 46 und 49 des EG-Vertrags. Es wird unterstrichen, dass die Reichweite dieser Richtlinie durch allgemeine, besondere und Ad-hoc-Beschränkungen sowie durch den subsidiären Charakter der Dienstleistungsfreiheit wesentlich eingeschränkt ist. Die endgültige Reichweite wird zwangsläufig durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bestimmt werden, d. h. durch die Konkretisierung möglicher Rechtfertigungen für nationale Maßnahmen. Dabei bleibt dem EuGH die Wahl zwischen zwei globalen interpretativen Ansätzen, die vom Autor als progressiv-integrativ und konstitutionell-zentrifugal bezeichnet werden. Im Rahmen des ersten Ansatzes suggeriert der Autor vier mögliche Interpretationsvarianten, die den Regulierungsinteressen der Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße Rechnung tragen. Die Entscheidung für einen der in Frage kommenden Interpretationsansätze wird die Geschwindigkeit bestimmen, mit der die am 23. und 24. März 2000 vom Europäischen Rat in Lissabon formulierten Integrationsziele der EU erreicht werden. Auch die Verhandlungsposition der Republik Kroatien im Bereich der Dienstleistungsfreiheit wird im Rahmen möglicher Interpretationen dieser Richtlinie festgelegt werden müssen, und zwar sowohl bei den Verhandlungen als auch nach dem Beitritt zur EU.*

*Schlüsselwörter: Dienstleistungsrichtlinie, Rechtfertigungen, Reichweite, Interpretation.*

---

\* Dr. Siniša Rodin, Professor an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb; Jean Monnet Chair

